

# O QUE É (E O QUE NÃO É) GOVERNO ABERTO? UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL



César Nicandro CRUZ-RUBIO\*,<sup>1</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste artigo consiste em avançar em direção a uma definição e esclarecimento do conceito de governo aberto. Ele está baseado em uma revisão dos esforços prévios existentes, e de uma revisão da literatura sobre como compreender este conceito (como modo de atuação do governo ou como modo ou modelo de governança). Este esforço também esclarece o que é governo aberto a partir da oposição e contraste deste conceito em relação a conceitos similares ou associados, tais como governo eletrônico e governança eletrônica.

**PALAVRAS-CHAVES:** Governo aberto. Governo eletrônico. Governança eletrônica.

## Introdução

O governo aberto avança e se desenvolve como um novo enfoque relacional entre os governantes, as administrações e a sociedade (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011b), cujo alcance tende a ser global, e em muitos sentidos aglutina todo um conjunto de práticas e tendências de reformas estatais orientadas a transformar de uma forma substantiva (e irreversível, talvez) o setor público, seu aparato administrativo, seus produtos e suas formas de interagir com a sociedade a que serve.

Pode-se dizer que a emergência do governo aberto se associa em muitos sentidos com três distintos processos de natureza interdependente ocorridos nas décadas recentes, e que mostram possuir efeitos de impacto global:

---

\* Pesquisador GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madrid – Espanha. cesar.cruz.rubio@gigapp.org

<sup>1</sup> Texto original em língua espanhola, conforme referenciado a seguir: ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad, Madrid, n. 8, p. 37-53, mar.-ago./2015. Tradução para a língua portuguesa realizada pelo Prof. Dr. Fernando Ramalho Martins a quem o autor agradece o trabalho.

1. aos avanços tecnológicos, ao incremento da conectividade, ao advento da Web 2.0 e ao empoderamento cidadão de plataformas tecnológicas de comunicação.
2. às pressões cidadãs por uma maior transparência e *accountability*, às demandas por maiores e menores espaços de participação e à emergência dos novos movimentos sociais.
3. à consolidação de governos relacionais e da governança (colaborativa e de redes), entendidas como formas de condução sociopolítica (MAYNTZ, 2000) já não emergentes, mas predominantes de coordenação e gestão dos assuntos públicos (AGUILAR VILLANUEVA, 2006).

Neste cenário, as definições de governo aberto até agora fornecidas são majoritariamente resultantes dos dois primeiros incisos, sem tomar em conta, talvez, que o enfoque do governo aberto, e sua materialização, implica em muitos casos uma transformação profunda sobre o modo como ocorre a interação sociopolítica, e que bem poderia distinguir-se dos modos de governança até agora conhecidos e analisados na literatura.

Acreditamos, portanto, ser necessário avançar em direção a uma melhor definição deste conceito. Sabemos, por exemplo, que o conceito de governo aberto “segue sendo demasiado aberto” (RAMIREZ-ALUJA; DASSEN, 2014) quando se operacionaliza em iniciativas e compromissos de atuação. Desde distintas perspectivas e usando distintas metodologias (LONGO, 2013; CLARKE; FRANCOLI, 2013) outros autores já estão tratando este tema, analisando o que entendem os governos e outros autores sociais e internacionais como governo aberto.

Neste documento tomamos uma rota distinta, pois avançamos em direção a uma definição e esclarecimento de governo aberto como conceito, identificando em primeira instância os valores ou princípios que lhe dão vida, assim como esclarecendo que o governo aberto se refere a fins a serem alcançados (valores), mas também refere-se a meios (instrumentos), cuja consecução articularia novos (mais complexos) modos de governança.

Entendemos ser necessário este debate na comunidade acadêmica, se o que se pretende seja desenvolver agendas de investigação e ofertar um adequado *corpus* a este objeto emergente de estudo. Com base em uma revisão de alguns dos esforços de definição prévios, e de uma revisão da literatura sobre como definir este conceito (como modo de atuação do governo ou como modo ou modelo de governança), este trabalho analisa várias definições do conceito e oferece uma proposta própria de definição. Governo aberto é definido como uma filosofia político-administrativa e como um novo paradigma ou modelo de interação sociopolítica. Por fim, esclarece-se o que é governo aberto a partir de oposições e contrastes deste conceito com conceitos similares ou associados, tais como governo eletrônico, dados abertos ou governança eletrônica.

## **O que é governo aberto? Esclarecendo o conceito identificando diferenças com outros conceitos similares**

O governo aberto é um paradigma ou modelo relacional que se corresponde com um modelo de democracia mais agregativo, que dá (busca dar) prioridade à representatividade e aos processos, e cuja orientação é a de criar um governo (mais) acessível, transparente e receptivo.

Compreender o que é um governo aberto implica também distinguir o conceito daquilo que, embora vinculado conceitualmente, não se deve tomar por sinônimo. A questão de distinguir o que é do que não é governo aberto não é trivial, já que é comum se cair em erros conceituais.

Por meio de enunciados, identificamos três questões-chave de esclarecimento:

- o governo aberto não é o mesmo que governo eletrônico
- o governo aberto é algo mais que a governança eletrônica
- o governo aberto não é o mesmo que dados abertos

Além de induzir a erros no desenvolvimento da função pública, assim como no desenho de políticas públicas e estratégias de governo aberto, os desentendimentos conceituais poderiam desvirtuar uma adequada compreensão acerca da finalidade e dos princípios deste modelo de organização político-administrativa e social emergente, reduzindo-o ou equiparando-o simplesmente a uma “tecnologia branda”.

Portanto, vamos nos concentrar nesta seção em definir o que não é governo aberto, distinguindo-o de conceitos próximos a ele. Governo aberto tampouco deveria reduzir-se à identificação de inovações de estratégias ou políticas em matéria de transparência e/ ou apresentação de contas, embora evidentemente existam estratégias deste tipo que efetivamente podem ser consideradas dentro da definição de governo aberto.

Termos previamente cunhados e que partilham elementos comuns com as ideias de governo aberto devem ser aqui definidos previamente a fim de esclarecimento e distinção conceitual. Cabe destacar que nestes três termos o uso das Tecnologias de Informação e da Comunicação (TICs) aparece como uma constante. Vamos aos detalhes.

### **O governo aberto não é o mesmo que governo eletrônico**

Governo aberto não deveria ser entendido simplesmente como uma extensão conceitual do governo eletrônico (por exemplo, vide Campos e Coroján, (2012)), embora o processo de desenvolvimento de ambas correntes convirja em uma base comum. Como já foi destacado, o governo aberto não é um prolongamento nem uma extensão melhorada das estratégias de *eGovernment* levadas a cabo até agora. Se bem

que parte do desafio consiste em utilizar as ferramentas que têm se configurado no encaixe das estratégias de *eGovernment* e o uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação, não parece adequado confundir o quê com o como; dito de outro modo, os fins com os meios (TAPSCOTT; WILLIAMS, 2011).

Com governo eletrônico (e-government) nos referimos ao uso e à aplicação das TICs e suas ferramentas no setor público e para a prestação de serviços públicos. O governo eletrônico é a aplicação da tecnologia para melhorar a capacidade de comunicação e lograr um governo mais eficiente.

Baseiam-se principalmente

[...] na implementação de ferramentas como portais, ERPs, que no caso dos governos são conhecidos como GRPs, CRMs<sup>2</sup>, como redes sociais ou comunidades virtuais e muitas outras, buscando uma melhora na eficiência e eficácia nos processos estatais internos e nas vinculações com a sociedade. (GOBIERNO..., 2015).

Conceitos relacionados com o governo eletrônico são “democracia eletrônica”, entendida como a forma em que se pode utilizar a internet para melhorar nossos processos democráticos e proporcionar melhores oportunidades aos indivíduos e comunidades para interagir com o governo para buscar a participação da comunidade.

A tendência é equiparar o conceito de “administração eletrônica” e “governo eletrônico”, embora existam autores que destacam a diferença entre ambos conceitos, distinção referida basicamente ao âmbito de atuação ou de desenvolvimento nas aplicações das TICs.

Uma questão-chave é que o uso do conceito de governo eletrônico não implica uma mudança nos valores nem nos princípios que regem o desempenho do setor público, mas que fundamentalmente destaca o uso das tecnologias com a finalidade de elevar o rendimento, a eficiência e eficácia dos processos governamentais e a prestação dos serviços públicos.

## **O governo aberto é mais que a governança eletrônica.**

Tampouco dever-se-ia tomar governo aberto como sinônimo ou extensão da governança eletrônica, pois embora compartilhem alguns princípios e o uso das TICs, o enfoque e as finalidades são distintos. Pode-se definir a governança eletrônica como

[o] uso das tecnologias da informação e a comunicação por parte do setor público com o objetivo de melhorar o provimento de informação e dos serviços proporcionados. Desta maneira, trata-se de estimular a participação cidadã no

---

<sup>2</sup> A sigla ERP significa “Sistema de Planejamento de Recursos Empresariais”; enquanto GRP, “Sistema de Planejamento de Recursos do Governo” e CRM, “Sistema de Administração com Foco no Cliente”.

processo de tomada de decisões, fazendo que o governo seja mais responsável, transparente e eficaz. (UNESCO, 2000).

Existem diferenças de significado entre governança eletrônica e governo eletrônico. A governança é a maneira ou o processo de levar uma sociedade a melhor alcançar suas metas e interesses, enquanto o governo é a instituição ou o instrumento para realizar esse trabalho. Por exemplo, organizações como o PNUD<sup>3</sup> relacionam o conceito de governança com o de desenvolvimento humano sustentável (ambos entendidos como processos). Nesse sentido, considera que a governança eletrônica é:

[...] um processo de ‘criação de valor público com o emprego das modernas TIC’ (SARKER, 2005). O valor público é definido como uma noção ‘arraigada nas preferências das pessoas’. A governança eletrônica se justifica se amplia a capacidade da administração pública de aumentar a entrega de valor público – o resultado de uma alta qualidade de vida. (SARKER, 2006).

Por isso, a governança eletrônica não tem a ver simplesmente com melhorar a eficiência e a eficácia do governo usando as TICs, como seria o caso do governo eletrônico, mas no desenvolvimento (usando as TICs) dos processos de **criação de valor público** aumentando a qualidade de vida, estimulando a participação cidadã na tomada de decisões e promovendo a transparência e eficácia do governo em tal processo. Por conseguinte, “[...] os países precisam encontrar a maneira que melhor se ajuste a eles e devem participar de um processo de ‘diálogo, aprendizagem, criação de capacidade e facilitação’.” (SARKER, 2006, ver também HEEKS, 2001, p. 21-25) que é um enfoque de “aprender fazendo”.

Existem três esferas ou domínios da governança eletrônica (HEEKS, 2001), que às vezes se sobrepõem entre si.

- Melhora dos processos de governo (*Government to government -G2G*): administração eletrônica (*e-Administration*), entendida como

[...] a incorporação das tecnologias da informação e as comunicações nas administrações públicas em duas vertentes: desde um ponto de vista **intraorganizacional** – transformar os escritórios tradicionais, convertendo os processos em papel em processos eletrônicos, com o fim de criar um escritório sem papéis – a uma perspectiva das **relações externas** – habilitar a via eletrônica como um novo meio para as relações com os cidadãos e empresas. (GOBIERNO..., 2015 grifo nosso).

---

<sup>3</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [nota do tradutor].

e em que as estratégias se baseiam em reduzir custos de processos, gerenciar o rendimento dos recursos utilizados, estabelecer conexões estratégicas e criar empoderamento (descentralização ou deslocalização) no uso dos recursos (HEEKS, 2001). Esta primeira esfera ou domínio casa bastante bem com o conceito de governo eletrônico (em sua dimensão de relações externas).

- Conectar [o governo] aos cidadãos (*Government to citizens – G2C*): (*e-Citizens e e-Services*). Tais iniciativas se ocupam sobretudo da relação entre governo e cidadãos: seja como eleitores interessados, de quem o setor público obtém sua legitimidade, ou como os clientes que consomem os serviços públicos e nas quais as estratégias se baseiam em falar, escutar os cidadãos e na melhoria dos serviços públicos.
- Construindo interações com o interior da sociedade civil (*Government to businesses – G2B*): (*e-Society*), tais iniciativas se ocupam sobretudo da relação entre os organismos públicos e outras instituições – outros organismos públicos, os provedores de serviços do setor privado, organizações comunitárias sem fins lucrativos – e da relação entre as instituições da sociedade civil, nas quais as estratégias se baseiam em trabalhar melhor com as empresas, desenvolver comunidades e construir “parcerias” (HEEKS, 2001).

Uma questão-chave a mencionar para distinguir conceitos é que com o governo eletrônico se estabelece um protocolo de comunicação de uma via, ao passo que com a governança eletrônica se estabelece uma via e protocolos de comunicação de sentido duplo.

Diferentemente do governo aberto, a governança eletrônica se fundamenta nas TICs inescusavelmente, e não necessariamente atende de forma integrada a todos os princípios e valores do governo aberto, pois suas finalidades se centram em melhorar a informação e os serviços fornecidos (centra-se pois na eficiência do sistema antes que nos valores processuais associados à transparência e implicação cidadã, e que junto com as TICs as assumem como meios para atingir uma maior eficácia e eficiência na questão interativa).

## O governo aberto não é o mesmo que dados abertos

Pode-se definir dados abertos como uma filosofia e prática que busca que determinados dados estejam disponíveis de forma livre a todo mundo, sem restrições de *copyright*, patentes ou outros mecanismos de controle.

Possui uma ética similar a outros movimentos e comunidades abertas como o **software livre**, o código aberto (*open source* em inglês) e o acesso livre (*open access* em inglês) ou o conhecimento aberto (*open knowledge* em inglês).

O conceito “governo aberto” não deveria ser compreendido exclusivamente como aquele que pelo uso do *open data* busca melhorar a transparência e a governança, em cujo caso o governo aberto seria simplesmente uma tecnologia específica de transparência para sua consecução.

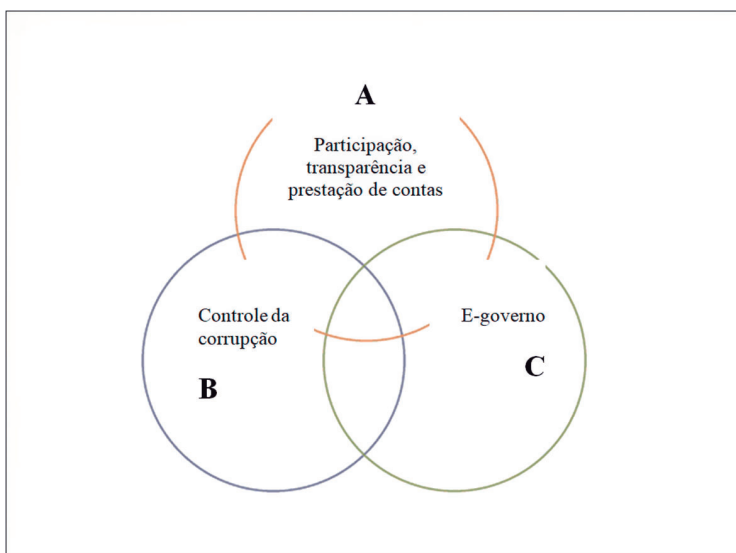
Como se pode advertir, o conceito de **dados abertos**, aplicado à ação do governo, fundamenta sua razão de ser como o eixo articulador de uma maior transparência, baseada em acesso irrestrito à informação que gera e armazena o governo (por considerá-la pública e de domínio público) e em formatos que permitam seu uso, análise e transformação.

### **Estratégias vinculadas: controle da corrupção e governo eletrônico**

Outro esclarecimento tem a ver com estratégias similares ou vinculadas às ideias de transparência, prestação de contas e melhoria da gestão pública. Um caso-chave específico é o combate à corrupção.

É sabido que uma estratégia clara e eficaz contra a corrupção é precisamente abrir as “janelas” e favorecer a transparência. Mas nem todas as estratégias de controle ou combate à corrupção entram no governo aberto, se estas não implicam transparências, participação ou mecanismos de prestação de contas. Por exemplo, o uso de mecanismos legais para perseguir e/ou sancionar práticas corruptas não podem ser consideradas medidas de transparência ou de governo aberto.

**Gráfico 1** – Governo aberto, controle da corrupção e governo eletrônicos



Fonte: *Open Government Partnership* (2014).

O mesmo pode ser dito do **governo eletrônico**. Se as estratégias de governo eletrônico não implicam nos valores acima referidos (transparência, participação ou mecanismos de prestação de contas), não podem ser entendidas como estratégias de governo aberto.

Com base nessa reflexão, apenas poderíamos portanto considerar como estratégias de governo aberto aquelas estratégias de controle da corrupção ou de *e-government* que em seu desenho atendam aos princípios da participação, transparência e prestação de contas. Aqui se nota claramente que as TICs são um princípio ou dimensão de caráter instrumental, ou seja, são usadas como meios para o atingimento das finalidades do governo aberto.

## Princípios / valores do governo aberto

Embora não exista uma definição comumente aceita do conceito de governo aberto, existe certo consenso acerca de seus princípios e valores-chave. Uma revisão das definições existentes na literatura dá conta de tal convergência. Embora muito centrada na transparência e em valores a esta associados, para começar esta seção retomaremos a definição oferecida pela Wikipédia (2012).

Governo aberto é a doutrina política que defende que as atividades do governo e da administração pública devem ser e estar abertas a todos os níveis possíveis para o escrutínio e supervisão eficaz dos cidadãos. Em seu sentido mais amplo, se opõe à justificativa do Estado de legitimar como secreto (de Estado) certas informações invocando a temas como segurança.

A discussão que abordaremos adiante acerca dos conceitos vinculados ao governo aberto também dá conta de que, fundamentado em seus valores, este conceito é distinto do governo eletrônico, bem como algo mais do que a governança eletrônica. Governo aberto também é algo maior que transparência e vai além do uso de *open data* para transparência e prestação de contas. Na sequência são explicados e desenvolvidos os princípios do governo aberto, começando com as duas tendências mais influentes e representativas aqui indicadas: a **visão seminal** do conceito proposto pela administração do presidente norte-americano Obama, e o enfoque da *Open Government Partnership* ou Aliança para o governo aberto, que é uma das iniciativas internacionais mais importantes para sua promoção e avanço.

## Transparência, participação e colaboração: a visão (noção) seminal

No multicitado memorando do governo dos EUA *Transparency and Open Government* (US GOVERNMENT, 2009), governo aberto é definido como:

[...] um sistema de transparência (divulgação de informação para solicitar a opinião pública), de participação do público (aumento das oportunidades de participar

na formulação de políticas) e de colaboração (o uso de ferramentas inovadoras, métodos e sistemas para facilitar a colaboração entre os departamentos de governo, e com organizações sem fins lucrativos, empresas e particulares no setor privado). (US GOVERNMENT, 2009).

De acordo com Ramírez-Alujas (2012), para dar coerência à proposta explicativa do conceito de governo aberto, três pilares foram identificados como o impulso inicial que o presidente Barack Obama liderou nos EUA a partir de sua política e da publicação do citado memorando. Desde então, estes três pilares servem de suporte ao **conceito seminal** de governo aberto:

- **Transparência:** um governo transparente proporciona informação sobre o que está fazendo, sobre seus planos de atuação, suas fontes de dados e sobre o que pode ser considerado responsável perante a sociedade. Ele fomenta e promove a prestação de contas da administração ante aos cidadãos e um permanente controle social;
- **Participação:** um governo participativo promove o direito de o cidadão participar ativamente na formulação de políticas públicas e facilita o caminho para que as administrações públicas se beneficiem do conhecimento, ideias e experiências dos cidadãos. Promovem a criação de novos espaços de encontro que favorecem o protagonismo e o envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos.
- **Colaboração:** um governo colaborativo compromete e envolve os cidadãos e demais agentes sociais no esforço para trabalhar conjuntamente para resolver os problemas nacionais. Ele supõem a cooperação e o trabalho coordenado não só com os cidadãos, mas com as empresas, associações e demais agentes, e permite o esforço conjunto dentro das próprias administrações, entre elas e seus funcionários transversalmente (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012).

### **Transparência, participação, prestação de contas e tecnologia e inovação: a visão da OGP**

Por sua parte, a *Open Government Partnership (OGP)* identifica quatro princípios (valores) do governo aberto em vez de três. Em tal relação, inclui o pilar de prestação e o pilar de tecnologia e inovação.

Esta organização internacional destaca que os países-membros devem transparecer em seus compromissos de ação quatro valores-chave do governo aberto:

- **Transparência:** a informação sobre as atividades e decisões governamentais deve ser aberta, compreensiva, pontual, disponível livremente ao público e de

acordo com os padrões básicos dos dados abertos (bases de dados legíveis por máquinas).

- Participação cidadã: os governos devem mobilizar os cidadãos para que participem do debate público e contribuam para o desenvolvimentismo de uma governança mais responsiva (*accountable*), inovadora e efetiva.
- Tecnologia e inovação: os governos aceitam a importância de prover aos cidadãos acesso aberto a tecnologia; do papel das novas tecnologias no fomento da inovação, e de aumentar a capacidade dos cidadãos para usar a tecnologia.

Analisando ambos enfoques, as questões importantes a serem destacadas em relação a estes dois enfoques são:

- dos quatro valores identificados pela OGP acerca do governo aberto, o último (tecnologia e inovação) apresenta-se mais claramente como um valor de caráter instrumental, ou seja, é usado como meio para o logro dos três primeiros (isto é, é usado mais como um **como** do que como um **que**), para conseguir ou promover uma maior transparência, participação e prestação de contas. Como tal, este meio estará presente e permeará diretamente as ferramentas do governo aberto.
- De forma implícita, ambas visões (governo aberto segundo o memorando da administração Obama ou segundo a OGP) assumem e incluem aqueles princípios que aparecem como ausentes em cada caso. Por exemplo, o princípio de prestação de contas não está ausente na primeira **visão seminal**, mas forma parte (ou se inclui) dentro do princípio de transparência. Coisa similar ocorre com o princípio de colaboração. Não é que este princípio esteja ausente na segunda visão da OGP, mas está contido no princípio de participação e de inovação e do uso da tecnologia e inovação. Como princípio, a “tecnologia e inovação” está presente na **definição seminal**, em seu aparato de colaboração, sempre identificando tais aspectos como meios para o desenvolvimento de novas formas de interação na vida pública.

## **Governo aberto e política pública: algumas distinções conceituais-chave**

Vinculado a esta discussão, uma distinção de caráter substantivo tem a ver com a relação entre fins e meios, pois qualquer iniciativa ou política que inclua os valores e princípios do governo aberto poderia cair em qualquer destas modalidades de atuação:

- Políticas públicas para o governo aberto
- Políticas públicas abertas

Na primeira modalidade, o governo aberto é o fim visado, que se destina a incluir, fortalecer ou desenvolver de forma substantiva algum ou vários de seus valores. Relaciona-se com os instrumentos ou políticas públicas que articulam missionariamente os valores do governo aberto e que buscam criar instituições ou transformar as instituições do governo ou o setor público em seu conjunto.

Na segunda modalidade, o governo aberto (e seus valores) se constitui num meio privilegiado cujos princípios (re)orientam a conformação, desenvolvimento e / ou (re)desenho das políticas públicas. Nesta modalidade são os instrumentos ou políticas públicas propriamente os que são (re)articulados (formulados, desenhados, implementados e/ ou avaliados) usando os princípios do governo aberto.

Entender esta questão é relevante para nossos propósitos de definição, pois se estabelece uma distinção fundamental entre a finalidade e o processo. A esse respeito cabe destacar que:

- Fins e meios não são excludentes: uma política para o governo aberto pode (ou deveria ser) desenvolvida efetivamente como uma política pública aberta.
- Nem sempre os meios acompanham os fins: em contrapartida (paradoxalmente, talvez) também é certo que nem todas as políticas para o governo aberto são construídas (formulam e implementam) como políticas públicas abertas. Isto é, embora busquem atender missionariamente os valores do governo aberto, algumas políticas para o governo aberto podem ser (ou ter sido) desenhadas sem atender ou incluir os valores de participação, transparência e prestação de contas nas fases do ciclo das políticas.
- Potencialmente, o governo aberto como estratégia (meio) para o desenho de políticas públicas é de aplicação geral: é possível criar qualquer política pública e converter todas as políticas públicas em políticas públicas abertas, não importando se seus objetivos visados estão ou não vinculados ao governo aberto. Este será possível na medida em que possamos incluir de forma eficaz (em seu desenho e em seus elementos constitutivos) as ferramentas e os valores do governo aberto.

Para tanto, a noção de governo aberto está intimamente vinculada ao chamado direito de acesso à informação. Abrir o governo neste sentido é garantir que este direito de acesso à informação permita a transparência e o escrutínio público da ação de governo por parte dos cidadãos.

Os avanços tecnológicos baseados no desenvolvimento das TICs têm fomentado entre outras coisas a emergência do movimento do *open data*, que tem fornecido a

ideia de abrir as portas à informação que o governo possui (e não apenas aquela que o governo produz), dada a natureza pública desta. Isto é, a informação que o governo possui, produz ou administra é, por definição, um bem público, e portanto não é governamental, e seu acesso e uso devem ser (com exceções de alguns casos) de domínio público.

Mas além da transparência e do *open data*, o desenvolvimento do conceito de governo aberto implica também o processo de tomada de decisão pública e de elaboração de políticas públicas. Um governo aberto é aquele que permite a participação dos cidadãos e dos atores políticos afetados ou interessados em assuntos públicos. Trata-se em definitivo de abrir a participação para a tomada de decisão e para o empoderamento sobre as políticas públicas. Por isso, este elemento participativo não se centra exclusivamente em decidir sobre as políticas públicas, mas, em essência, cobre em sua totalidade o ciclo das políticas públicas em um amplo espectro de implicações, e no qual particularmente também significa realizá-lo durante as fases de monitoramento, implementação e avaliação.

Finalmente, o conceito de governo aberto toma para si a noção de colaboração, como forma de interação mediante a qual se trabalha conjuntamente no desenvolvimento de inovações, na gestão de serviços públicos, na atenção a novos problemas, promovendo a criação de valor público.

## **Definindo governo aberto: modelo de governança ou modo de atuação?**

Para definir governo aberto, o primeiro passo é revisar as definições existentes, agrupá-las e analisá-las. Podemos reunir as definições encontradas em dois grandes agrupamentos. O primeiro se centraria nos princípios que guiam a concepção de governo aberto e que o definem como novo paradigma relacional – modo de governança (aqui identificadas no Grupo 1). De outra parte, o segundo agrupamento centraria majoritariamente no carácter instrumental do conceito – o governo aberto como meio, estratégia ou modo de atuar do governo (Grupo 2). Agrupadas segundo esta orientação, repassemos as definições identificadas neste documento.

**Tabela 1** – Definições de governo aberto como modelo relacional e paradigma de governança (Grupo 1)

1. “um tipo emergente de organização” (LATHROP; RUMA, 2010).
“[...] há um novo tipo emergente de organização do setor público: um governo aberto é um governo que abre suas portas ao mundo e <i>co-inova</i> com todos, especialmente com os cidadãos; divide recursos que anteriormente estavam cuidadosamente guardados, e aproveita o poder da colaboração massiva, da transparência em todas suas operações, e não se comporta como um departamento ou jurisdição isolada, mas como uma estrutura nova, como uma organização verdadeiramente integrada e que trabalha em rede.” (LATHROP; RUMA, 2010).
2. “Um novo paradigma e modelo de relações” (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011a).
“O Governo Aberto surge como um novo paradigma e modelo de relações entre os governantes, as administrações e a sociedade: transparente, multidirecional, colaborativo e orientado à participação dos cidadãos tanto no acompanhamento quanto na tomada pública de decisão, a partir de cuja plataforma ou espaço de atuação é possível catalisar, articular e criar valor público desde e além das fronteiras das burocracias estatais.” (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011a).
3. “Cultura de comunicação e modelo organizativo” (GUTIÉRREZ-RUBI, 2011).
“Governo Aberto trata-se de uma nova cultura da comunicação, um novo modelo organizativo e a liberação de talentos criativos dentro e fora dos perímetros a função política. Não falamos apenas de tecnologia, mas de uma tecnologia social e relacional que impulsiona e estimula uma cultura de troca na concepção, gestão e prestação de serviços públicos.” (GUTIÉRREZ-RUBI, 2011).
4. “Modo de interação sociopolítica” (RAMÍREZ-ALUJAS; CRUZ-RUBIO, 2012).
“Um modo de interação sociopolítica, que (tendo por base majoritariamente o empoderamento cidadão, a transparência, a democracia participativa, o potencial uso de avanços tecnológicos e a conformação dos governos como plataformas) se aplica a políticas públicas e à modernização administrativa em termos colaborativos, colocando no centro o cidadão, oferecendo assim uma alternativa a outros modos de interação. (RAMÍREZ-ALUJAS; CRUZ-RUBIO, 2012).
5. “modo de interação sociopolítica” (ORTIZ DE ZÁRATE, 2014).
“[...] um modo de interação sociopolítica, baseado na transparência, na prestação de contas, na participação e na colaboração, que instaura uma maneira de governar mais dialogante, com maior equilíbrio entre o poder dos governos e dos governados, ao mesmo tempo que confere à cidadania um papel corresponsável. Os fins pretendidos são a melhora na tomada de decisão e a implicação dos cidadãos na gestão pública, através de um aumento do conhecimento e da implementação da inovação pública.” (ORTIZ DE ZÁRATE, 2014).

**Fonte:** Elaboração própria.

**Tabela 2** – Definições de governo aberto: paradigma de governança (resumo)

	Que é Governo Aberto?	Finalidade	Que faz o governo?	Como o faz?	Valores
Lathrop e Ruma (2010)	Tipo emergente de organização do setor público. Tipo de governo	Desenvolvimento da inovação colaborativa	Abre suas portas ao mundo, <i>co-inova</i> com os cidadãos, compartilha recursos de informação, aproveita o poder de colaboração massiva	Transparente. Organização em rede.	Transparência. Inovação. Colaboração. Trabalho em rede.
Ramírez-Alujas (2011a)	Novo paradigma e modelo de relação	Articular e criar valor público	Criar plataformas e espaços de ação colaborativa		Transparência. Multidirecionalidade. Colaboração. Participação.
Gutiérrez-Rubi (2011)	Nova cultura de comunicação. Modelo organizativo. Tecnologia social e relacional.	Estimula uma cultura de troca na gestão e na prestação de serviço público.		Liberação de talento criativo dentro e fora dos perímetros da função pública.	Talento criativo.
Ramírez- Alujas e Cruz-Rubio (2012)	Modo de interação sociopolítica	Oferecer uma alternativa a outros modelos de interação	Aplica este modo de interação nas políticas públicas e nos processos de modernização administrativa.	Empoderamento cidadão. Transparência. Democracia participativa. Uso de inovações tecnológicas. Conformação de plataformas.	Colaboração. Empoderamento. Participação. Transparência.
Ortiz de Zárate (2014)	Modo de interação sociopolítica.	Melhoria na tomada de decisão. Melhoria no envolvimento dos cidadãos na gestão da coisa pública.	Instaura uma maneira de governar mais dialogante, um maior equilíbrio do poder entre governantes e governados.	Aumento do conhecimento. Inovação pública.	Transparência. Prestação de contas. Participação e colaboração.

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 3** – Definições de governo aberto: estratégia de atuação (Grupo 2)

6. “um modelo de atuação” (OCDE, 2006).
“O que significa o termo governo aberto? Três são as características mais relevantes que uma administração precisa possuir para ser classificada de aberta: - transparência: que as ações e os indivíduos responsáveis por esta estejam sob o escrutínio público e possam ser impugnados. - acessibilidade: que os serviços públicos e a informação sobre os mesmos sejam facilmente acessíveis aos cidadãos. - receptividade: que seja capaz de responder a novas demandas, ideias e necessidades.” (OCDE, 2006).
7. “um novo modo de atuação” (CALDERÓN; LORENZO, 2010).
“Governo aberto, no atual contexto, é aquele que estabelece um constante conversação com os seus cidadãos, visando ouvir o que estes dizem e solicitam, que toma decisões baseadas em suas necessidades e preferências, que facilita a colaboração dos cidadãos e funcionários na prestação dos serviços, que comunica todos os que decidem e fá-lo de forma aberta e transparente.” (CALDERÓN; LORENZO, 2010)
8. “Uma estratégia inovadora” (NOVECK, 2011).
“Governo aberto é uma inovação estratégica para mudar a forma como o governo trabalha. Usando tecnologia de rede para conectar o público ao governo e manter aquele informado via <i>open data</i> , um governo aberto clama por ajuda na resolução de problemas. O resultado final são instituições mais eficientes e uma democracia mais robusta.” (NOVECK, 2011).
9. “Um meio ou instrumento” (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011a)
“O governo aberto trata-se do meio para reformar a sociedade e o Estado, para passar dos modelos organizacionais verticais à colaboração em rede, para ir da atenção dos assuntos públicos individualizados por setores à gestão integral, para criar compromissos transversais e gerar valor público em colaboração.” (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011a)
10. “Um modo de atuação” (CABO, 2013).
“[...] um governo aberto se sustenta no compromisso de garantir que todos os aspectos da forma em que o governo e os serviços públicos são administrados e operados estejam abertos ao eficaz escrutínio público e à supervisão da sociedade (transparência). Isso deve vir acompanhado da progressiva expansão dos espaços de diálogo, participação e deliberação em conjunto com a cidadania, e de abertura à necessidade de colaboração que se requer para encontrar melhores soluções a problemas públicos cada vez mais complexos, aproveitando o potencial e energia disponível em vastos setores da sociedade e, por que não?, do mercado.” (CABO, 2013).

**Fonte:** Elaboração própria.

**Tabela 4** – definições de governo aberto: estratégia de atuação (resumo)

	Que é Governo Aberto?	Finalidade	Que faz o governo?	Como o faz?	Valores
OCDE (2006)	Modo de atuação		Facilita o escrutínio público, a acessibilidade à informação, e aos serviços públicos, e aumenta a capacidade de resposta do governo ante novas demandas		Transparência. Acessibilidade. Receptividade.
Calderón e Lorenzo (2010)	Forma ou tipo de governo	Que o governo escute o que dizem e solicitam os cidadãos	Organiza conversações, tomada de decisão, facilita a colaboração, comunica decisões	De forma transparente, aberta e colaborativa	Transparência. Multidirecionalidade. Colaboração. Abertura.
Noveck (2011)	Modo de atuar	Garante o escrutínio público e a transparência da ação do governo e dos serviços públicos	Um compromisso pela transparência acoplado à expansão de espaços de diálogo, participação e deliberação	Aproveitar o potencial e a energia dos setores da sociedade	Transparência. Diálogo. Participação. Deliberação. Colaboração.
Ramírez-Alujas (2011b)	Estratégia inovadora	Mudar a forma como o governo trabalha. Instituições mais eficazes, democráticas e robustas	Conecta o público como governo	Usando tecnologia de redes e dados abertos para conectar o público com o governo	
Cabo (2013)	Meio (caráter instrumental)	Reformar o Estado e a sociedade e criar valor público	Transformar modelos administrativos via redes de colaboração, gestão integral, compromissos transversais	Mudança organizacional. Gestão holística. Gestão pública em colaboração	Integralidade. Transversalidade. Colaboração.

Fonte: Elaboração própria.

## Uma proposta de definição de governo aberto

Como se pode observar, os valores do conceito de governo aberto são determinantes para definir o conceito com maior especificidade. Fundamental é, pois, delimitar “que, como e quem” define o governo aberto.

A nosso ver, mais que como uma doutrina política, a forma mais clara de integrar tal debate é entendendo e definindo o governo aberto como uma filosofia político-administrativa.

Definimos aqui uma filosofia administrativa como um conjunto de doutrinas com justificações relativamente coerentes acerca **do quem, do quê e do como administrativos**. (HOOD; JACKSON, 1997, p.59, grifo nosso), ou seja, acerca do que se deve fazer, e de quem e como deve fazê-lo, a fim de atender a valores ou princípios determinados. Diferentemente das filosofias administrativas como o *New Public Management* e os enfoques de governança, o governo aberto é uma filosofia administrativa que está em processo de construção. A determinação dos “que, como e quem” são fundamentais em toda filosofia administrativa.

Em relação ao conceito de governo aberto, por exemplo, a discussão (ou a ausência de consolidação conceitual) sobre seus princípios e valores tem impedido em muitos sentidos que se conte atualmente com uma definição consensual do termo. Com base na revisão das definições aqui apresentadas, torna-se claro pensar que uma definição de governo aberto deveria considerar o governo aberto tanto como um novo paradigma relacional – modo de governança (que) - quanto como uma nova estratégia ou modo de atuação (como).

Assim, pois, tendo por base nosso exercício [teórico] (vide também (CRUZ-RUBIO, 2014)) e levando em conta que se trata de um paradigma em construção, não podemos senão oferecer uma proposta de definição própria de governo aberto:

- definimos governo aberto como uma filosofia político-administrativa, um novo paradigma ou modelo de interação sociopolítica que – baseada firmemente nos valores e princípios de transparência, de democracia participativa e empoderamento cidadão, de prestação de contas, de *open data* e do uso de inovações tecnológicas, e na conformação de governos como plataformas que promovam a colaboração e interação – se constitui como um modo e / ou estratégia para o desenho, implementação, controle e avaliação de políticas públicas e para processos de modernização administrativa, e que coloca o cidadão como centro de atenção e prioridade, oferecendo assim uma alternativa para a gestão pública. Como filosofia político-administrativa, é pois diferenciável em relação a outras estratégias ou filosofias político-administrativas existentes.

## Conclusões

O desenvolvimento e o refinamento conceitual são centrais para o avanço da ciência tanto como para o desenvolvimento de qualquer campo de estudo. Em ciências sociais, o debate sobre as definições derivam de complexos processos associados à identificação dos fins e dos valores a defender, assim como da orientação e alcance do objeto de estudo que se vai construindo conceitualmente. Como enfoque, o governo aberto se associa aos avanços tecnológicos, ao incremento da conectividade, ao advento da Web 2.0, às pressões cidadãs por uma maior transparência e *accountability*, à demanda por maiores e melhores espaços de participação e à emergência dos novos movimentos sociais, bem como à consolidação de governos relacionais e da governança colaborativa e de redes como formas predominantes de condução sociopolítica dos assuntos públicos.

Todos esses processos têm contribuído para o desenvolvimento deste conceito. Neste trabalho buscamos acentuá-los de uma forma distinta do conceito de governo aberto, mediante o agrupamento de outros esforços de definições conceituais prévias, a fim de propor uma definição própria. Esta proposta de definição é coerente e mais próxima à literatura das ciências políticas e da administração, e poderia ser usada para inserir adequadamente este objeto de estudo como parte de uma engrenagem de conhecimento maior no campo da gestão pública e dos processos de reforma administrativa e de modernização administrativa. Como se pode observar, o governo aberto, como enfoque em construção, tem um forte fundamento de caráter político, pois seus valores e princípios articulam *ques* e *comos* vinculados à tomada de decisão e a sua administração, e cuja aplicação influi decisivamente na interação sociopolítica, na relação entre governantes e governados. Daí sua grande força e importância.

### *WHAT IS (AND WHAT IS NOT) OPEN GOVERNMENT? A CONCEPTUAL REVIEW*

**ABSTRACT:** *This paper aims to move towards a conceptual definition and clarification of “open government”. The paper is based on a review of existing previous efforts and a review of literature, related with how to understand open government as a mode of government action or as a governance model. This effort also clarifies what is open government from what is not open government, opposing and contrasting this concept in relation to similar such as e-government or e-governance.*

**KEYWORDS:** *Open government. E-government. E-governance.*

## REFERÊNCIAS

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **Gobernanza y gestión pública**. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 2006.

CABO, C. Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica. In: HOFFMAN, A.; RAMÍREZ-ALUJAS, A. V.; BOJORQUEZ PEREZNIETO, J. A. (Coord.). **La promesa del gobierno abierto**. Mexico: [s.n.], 2012. p.101-118. Disponível em: <[http://www.academia.edu/3013878/La\\_Promesa\\_del\\_Gobierno\\_Abierto](http://www.academia.edu/3013878/La_Promesa_del_Gobierno_Abierto)>. Acesso em: 17 fev. 2015.

CALDERÓN, C.; LORENZO, E. **Open government: gobierno abierto**. Jaén: Algón, 2010.

CLARKE, A.; FRANCOLI, M. What's in a name? a comparison of open government' definitions across seven open government partnership members. **Journal of Democracy and Open Government**, Krems, v.6, n.1, p.248-266, 2013.

CRUZ-RUBIO, C. **Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas**. Washington: Organización de los Estados Americanos, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/ReTErV>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

GOBIERNO ABIERTO. In: WIKIPEDIA: la enciclopedia libre. 2015. Disponível em: <[http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno\\_abierto](http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_abierto)>. Acesso em: 17 fev. 2015.

GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. Open government y crisis económica. **Diario Cinco Días**, Madrid, 25 ene. 2011.

HEEKS, R. **Understanding e-governance for development: i-government**. Manchester: Institute for Development Policy and Management, 2001. (Working Paper Series, 11).

HOOD, C. C.; JACKSON, M. **La argumentación administrativa**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

LATHROP, D.; RUMA, L. **Open government: collaboration, transparency, and participation in practice**. Sebastopol: O'Reilly Media, 2010.

LONGO, J. **Open government: Whats in a name?** 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/RIAU83>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

MAYNTZ, R. Nuevos desafíos de la teoría de 'governance'. **Instituciones y Desarrollo**, [S.l.], n.7, p.35-52, 2000.

NOVECK, B. **What's in a Name?** open gov and good gov. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/6JNDRf>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Presentación para Investigadores IRM**. Washington, 2014.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO [OCDE]. **La modernización del Estado**: el camino a seguir. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): una vieja nueva idea. **Revista Buen Gobierno**, [S.l.], n.9, p.94-133, 2014.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. Gobierno Abierto es la respuesta... ¿Cuál era la pregunta? **MasPoder** [S.l.], n.12, p.14-22. 2012.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. **Revista Enfoques**, [S.l.], v.9, n.15, p.99-125, 2011a.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. **Gobierno abierto, servicios públicos 2.0 y ciudadanía digital**: notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública em Iberoamérica. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2011b. Disponible em: <<https://goo.gl/FP4yR6>>. Acceso em: 17 fev. 2015.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V.; CRUZ-RUBIO, C. N. Políticas públicas abiertas: hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. **Revista Buen Gobierno**, [S.l.], n. 13, p. 52-76, 2012.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V.; DASSEN, N. Vientos de cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. **InterAmerican Development Bank**, 2014. Disponible em: <<https://goo.gl/jgz58I>>. Acceso em: 17 fev. 2015.

SARKER, P. P. **Gobernanza en red y gobernanza electrónica**. 20 feb. 2006. Disponible em: <<http://vecam.org/article526.html>>. Acceso em: 17 fev. 2015.

SARKER, P. P. **Gobernanza electrónica**. Documentos Prometheus Sociedad de la Información política y educación, 2005. Disponible em: <<https://goo.gl/HwNRBn>>. Acceso em: 17 fev. 2015.

TAPSCOTT, D.; WILLIAMS, A. D. **Macrowikinomics**: nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial. Barcelona: Paidós, 2011.

UNESCO. **Gobernabilidad electrónica**: Fortalecimiento de capacidades de la gobernabilidad electrónica. 2000. Disponible em: <<https://goo.gl/5zVK7e>>. Acceso em: 17 fev. 2015.

U.S. GOVERNMENT. **Transparency and open government**: memorandum for the heads of executive departments and agencies. 2009. Disponible em: <<https://goo.gl/kZOmDv>>. Acceso em: 20 abr. 2017.